



PROGRAMUL COMUNITATEA MEA



RAPORT

Patrimoniu și planificare urbană: aspecte problematice și recomandări de politici

CALM

Autor: Congresul Autorităților Locale din Moldova

Realizarea acestui raport a fost posibilă datorită suportului generos din partea poporului american prin intermediul Agenției Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Conținutul acestui material ține de responsabilitatea programului Comunitatea Mea și nu reflectă în mod necesar viziunea USAID sau a Guvernului Statelor Unite"

Chișinău, 2023

I. Consideratii generale și introductive

Patrimoniului, urbanismului și amenajarea teritoriului reprezintă un domeniu de activitate vast și extrem de important pentru APL, precum și elementele cheie în procesul de asigurarea a unei dezvoltări sustenabile și continue a colectivităților locale din Republica Moldova. Acest domeniu, de zeci de ani se confruntă cu o serie de probleme fundamentale de ordin vizionar, strategic și specific, care au impact negativ asupra practic tuturor sectoare ale dezvoltării locale: economic, social, cultural etc. Majoritatea acestor probleme au constituit subiectul diverselor studii/analize, sunt bine cunoscute de mult timp, dar până în prezent își așteaptă soluțiile adecvate.

Prezentul raport reprezintă, o sinteză cumulativă și succintă a unor probleme, soluții și recomandări, din trei componente separate, dar în același timp interdependente: patrimoniu, urbanism și amenajarea teritoriului. La identificarea problemelor, recomandărilor și propunerilor respective, autorii au folosit studiile și analizele din ultima perioada, realizate în domeniul dat, documente de politici și programele guvernamentale, elaborate inclusiv cu participarea experților CALM. De asemenea, la identificarea soluțiilor, au fost organizate consultări cu aleși locali, conducători, experți și specialiștii din cadrul APL: primari, arhitecți, specialiști pe probleme funciare etc.

Concluziile, opiniile și recomandările elaborate în cadrul acestui policy note, vor servi drept temei pentru elaborarea unor propuneri concrete de modificare a cadrului legal și vor fi înaintate după competență diferitor instituțiilor publice și factorilor decizionali din Republica Moldova pentru examinare și adoptare, iar în final - pentru îmbunătățirea situației în domeniul patrimoniului, urbanismului și amenajării teritoriului la nivel local.

II. Probleme principale în domeniul patrimoniului local

1. Lipsa finalității în procesul de delimitare al proprietății de stat și UAT;
2. Statutul juridic al multor categorii de bunuri de pe teritoriul UAT, în special, obiective acvatice, păduri, cariere, obiective de infrastructură inginerescă, precum: apeductele, gazoductele, obiectele sistemului energetic etc., rămâne unul incert și în timp reprezintă un risc sporit de stopare a unor servicii publice aferente acestor bunuri;
3. Lipsa de corelare a Codului civil cu Constituția și cadrul legal din domeniul autonomiei locale, la capitolul recunoașterii unităților administrativ-teritoriale, de rând cu statul, drept subiecți ai dreptului succesoral/moștenirii legale. Fapt care constituie o barieră importantă în identificarea unor soluții viabile/sustenabile inclusiv privind cotele valorice, bunurile rămase fără stăpân etc.
4. APL nu beneficiază din gestionarea și repartizarea beneficiilor materiale rezultate din valorificarea mai multor categorii de resurse naturale de pe teritoriul său, fiind limitate și desconsiderate drepturile și interesele patrimoniale ale APL;
5. În ultimii 4 ani de zile practic nici un bun imobil proprietate a UAT, de pe întreg teritoriul RM, nu a putut fi înregistrat și respectiv administrarea și deținerea acestor bunuri a fost blocată, generând pierderi majore la bugetele locale, sub formă de impozite și taxe locale, potențialul venit din vânzarea sau locațiunea acestor bunuri și stoparea investițiilor agenților economici. Acest blocaj se datorează în mare parte birocratizării și introducerii unor etape și procese inaplicabile în procesul de delimitare în urma aprobării Legii privind delimitarea proprietății publice Nr. 29 din 05.04.2018 și Hotărârii de Guvern pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică Nr. 63 din 11.02.2019.
6. Lipsa unei evaluări cadastrale adecvate a proprietăților este un factor foarte nesatisfăcător în urma vizitelor de monitorizare anterioare, deoarece acest aspect este esențial pentru colectarea impozitelor pe proprietate. În majoritatea satelor, proprietățile nu au fost niciodată evaluate, astfel că autoritățile locale nu pot strânge impozitele.
7. Schimbările în sistemul impozitului pe proprietate, introduse în Moldova în anul 2000, nu au îmbunătățit situația în comunitățile rurale. De fapt, proprietățile din zonele rurale nu au fost evaluate, iar volumul de resurse financiare pe care comunitățile rurale au trebuit să-l cheltuiască pentru a strânge impozitul pe proprietate a depășit volumul de venituri generate.

8. O multitudine de obiecte de interes public au fost transmise în procesul de privatizare în proprietate privată fără să se țină cont de natura, interesul și utilitatea publică a acestuia, fapt ce creează mai multe impedimente la organizarea și prestarea serviciilor publice.
9. Majoritatea bunurilor transmise în procesul de privatizare la cote părți valorice nu sunt înregistrate până în prezent. Mai mult decât atât aceste bunuri nu sunt administrate sau administrate de persoane în lipsa oricăror drepturi reale asupra acestora. Această situație a generat mai multe probleme ce necesită o soluție urgentă (bunurile degradează, nu pot fi incluse în circuitul civil, pe aceste bunuri nu se achită impozite, etc.);

III. Problemele principale în domeniul planificării urbane

1. Lipsa documentației de urbanism și amenajare a teritoriului pe plan național la aproximativ 90% din UAT.
2. Lipsa unor structuri interne și capacități instituționale, în domeniul planificării urbane la nivelul majorității APL 1. Această lipsă fiind amplificată prin deficitul major insuficienta acută de arhitecți și specialiști în domeniul planificării urbane.
3. Lipsa mecanismelor și instrumentelor funcționale de delegare, cooperare intercomunitară și în parteneriat public-privat, în domeniul organizării și asigurării APL cu servicii de arhitectură, urbanism, elaborare a documentației tehnice etc. În scopul acoperirii deficitului de asistență și expertiză în domeniul planificării urbane.
4. Lipsa de diferențiere și aceleași cerințele la elaborarea documentației de urbanism pentru localități mici și pentru cele cu un număr mare de populație, rurale și urbane. Fără a lua în considerație specificul, diferențele majore și nu în ultimul rând costurile mari și capacitatea APL respective de a le acoperi;
5. Caracterul dispersat și deseori contradictoriu, al cadrului normative din domeniul planificării urbane. Cerințele pentru planificarea localităților sunt dispersate în zeci și diferite acte legislative și normative (cca 40 de acte) și ca urmare fac dificil utilizarea lor pentru elaborarea, expertizarea și aplicarea documentației de urbanism;
6. Lipsa de corelare între actele normative și documentele tehnice; în unele cazuri documentele tehnice și acte normative secundare devin prioritare;
7. Documentația de urbanism se elaborează fără a ține cont de strategiile de dezvoltare socio-economice și sursele locale disponibile, precum și fără a avea un plan de acțiuni cu termeni și surse de finanțare necesare pentru realizare și ca urmare devine un document formal;
8. Planul urbanistic general elaborat și aprobat prin decizia respectivă a consiliului local în majoritatea cazurilor nu se respectă;
9. La elaborarea documentației de urbanism noi nu se face evaluarea deciziilor și realizărilor din documentația de urbanism precedentă.
10. Contrar prevederilor cadrului normativ la construcția și recepția finală a obiectelor ingineresti nu se sistematizează informația despre acestea, nu se duce o evidență a regimului juridic și tehnic al acestora.
11. Tehnologia învechită de stocare și consultare a informației; aplicare redusă a noilor tehnologii și digitalizării.
12. Lipsa surselor financiare suficiente pentru elaborarea și mai ales pentru implementarea documentației de urbanism
13. În lipsa documentației de planificare urbană, ca documente directorii pentru eliberarea actelor permise în construcții, în condițiile modificării fragmentate a cadrului normativ din domeniu, marea majoritate a APL se află în situația de imposibilitate a eliberării oricăror acte permise pentru orice tip de construcții

IV. Probleme specifice ridicate de către arhitecți/specialiștii în domeniul urbanismului

1. Lipsa tehnologiilor noi în elaborarea, implementarea și monitorizarea a activităților de urbanism;
2. Acordarea statutului de agent constatator în domeniul arhitecturii și urbanismului, fără a fi creat instrumentul instituțional (poliție locală) și asigurată finanțarea corespunzătoare a acestor atribuții (virarea veniturilor din amenzi în bugetul local).

3. Confuzii și contradicții în competențele diferitor specialiști din domeniul urbanismului,, funciar, cadastru, amenajarea teritoriului, agent constatator etc.
4. Certificatele de urbanism și aprobarea lor reprezintă o procedură foarte anevoioasă și costisitoare. Iar prețul actual pentru eliberarea unor documente de urbanism este derizoriu și total disproporțional în raport cu efortul și costul instituțional/administrativ realizat.
5. În primării lipsesc specialiști, mai ales în zonele rurale. Un specialist este foarte greu de găsit deoarece nivelul salarial al arhitecților/specialiștilor este foarte jos în APL, comparativ cu sectorul privat și/sau din alte țări
6. Documentație de urbanism, în mare parte, este învechită, ultimele reînnoiri având loc 30-40 ani în urmă.
7. Procedura foarte complicată, anevoioasă și excesiv de centralizată, de elaborare a Planurilor urbanistice. Inclusiv sub aspectul de coordonare, avizare și aprobarea a lor.
8. Elaborarea Planurilor Urbanistice trebuie să devină o prioritate strategică națională, iar APL trebuie să fie susținute pe toate căile în acest domeniu.
9. Capacitățile instituționale și de expertiză extrem de limitate ale statului, în domeniul elaborării planurilor urbanistice. (maximum pe an pot fi elaborate aproximativ 20 de planuri urbanistice).
10. Mecanismul de cooperare și conlucrarea între APL 1 și arhitecți, urmează are potențial de dezvoltare.
11. Toate veniturile principale și serioase din elaborarea documentației de urbanism, inclusiv cele din amenzi, eliberarea de autorizații, certificate etc. Sau, taxele/prețurile pentru eliberarea lor sunt foarte mici și plafonate de autoritățile centrale. Fără a ține cont de realități, mărimea și valoarea reală a obiectelor/lucrărilor vizate.
12. Există o mare necesitate de informare și instruirea a aleșilor locali în domeniul planificării urbane, elaborării documentației de urbanism, amenajării teritoriului.
13. Este necesar de a asigura APL 1 cu arhitecți/specialiști în urbanism, prin folosirea instrumentului de cooperare între APL, APL 1 și APL 2; prin crearea unui serviciu comun pentru mai multe primării sau acordarea dreptului arhitecților/specialiștilor de a presta servicii mai multor primării în mod individual.
14. Sub aspect metodologic, consultativ și dezvoltare profesională, arhitecții și specialiștii în urbanism, nu au nici un suport din partea instituțiilor centrale ale statului. În fișa de post este scris că metodologic arhitectul este supus consultării și expertizării la APC, dar mereu este mare problema chiar de identificat care instituție centrală este responsabilă de acest domeniu. Mai ales ca ele în permanență se schimbă. Ar fi binevenit crearea unui centru de consultanță sau o linie fierbinte pentru arhitecți/specialiști, dar și primari, în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului.
15. Digitalizarea în domeniul dat, încă nu s-a dezvoltat suficient. Există mai multe neclarități și aspecte nerezolvate legate de: caracterul fragmentar al utilizării versiunilor electronice, nu există un sistem unic informațional/de standarde, compatibilitatea diferitor documente cu noul sistem care urmează să apară etc.
16. Acordarea dreptului arhitecților, în calitate de funcționarii publici, să acorde servicii și altor instituții publice/APL, în scopul creșterii posibilităților pentru asigurarea lor cu o remunerare decentă/adekvată.

V. **Directii și recomandări**

5.1. În domeniul gestionării patrimoniului UAT

- ✚ Asigurarea descentralizării patrimoniale prin determinarea apartenenței și domeniului cât și transmiterii bunului, la nivel local, ținând cont de cea mai bună formă și nivel de administrare și interesul public.
- ✚ Corelarea codului civil al Republicii Moldova cu Constituția (art. 127 și 109) și cadrul legal din domeniul APL, care recunoaște unitățile administrativ-teritoriale (UAT), în calitate de subiecte ale dreptului de proprietate distinct și separate de cel al statului.. Inclusiv, recunoașterea unităților administrativ-teritoriale în calitate de subiecte autonome de drept de proprietate în cadrul dreptului succesoral.
- ✚ Impulsionarea procesului de delimitare a proprietății de stat și a proprietății unităților administrativ-teritoriale. Modificarea cadrului normativ în special a Legii cu privire la delimitarea proprietății publice nr 29/2018 și HG pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, nr 63/2019 cu respectarea principiului de transferare în proprietatea unităților administrativ-teritoriale din proprietatea statului a tuturor bunurilor ce nu prezintă interes public național, de pe teritoriul respectiv, inclusiv a obiectivelor acvatice și resurselor naturale.
- ✚ Sprijinirea cu toate mijloacele economice și tehnice posibile proiectul de delimitare a bunurilor imobile, terenurilor municipale și de evaluare sau re-evaluare a proprietăților din țară.

- ✚ Delimitarea proprietăților publice a statului și taxarea acestora de rând cu celelalte proprietăți din domeniul privat.
- ✚ Clarificarea statutului resurselor naturale locale, obiective acvatice, cariere etc. în vederea recunoașterii drepturilor APL.
- ✚ Modificarea cadrului normativ și deblocarea procesului de înregistrare a bunurilor imobile proprietate a unităților administrativ teritoriale.
- ✚ Elaborarea și aprobarea unui cod funciar nou care ar răspunde cerințelor și necesităților actuale.
- ✚ Elaborarea unor mecanisme juridice de soluționare a problemei cu bunurile repartizate la cota valorică.
- ✚ Modificarea sistemului de distribuire a beneficiilor rezultate din valorificarea resurselor naturale, cu includerea APL în acest sistem.
- ✚ Crearea unui mecanism la nivel local de evidență și înregistrare a datelor cu privire la obiectele de infrastructura inginerescă.
- ✚ Modificarea cadrului normativ în scopul implementării unui mecanism, descentralizat, de inventariere multidimensională (tehnică, juridică, contabilă, etc.), evidență și actualizare continuă a obiectelor de infrastructură inginerescă cu abrogarea Legii 150/2017
- ✚ Elaborarea și aprobarea concepției Cadastrului național și cadastrului de specialitate
- ✚ Elaborarea și implementarea unui proiect național de elaborare a unui set de proiecte tip a caselor de locuit individuale, terenurilor de joacă și/sau sportive, obiective culturale alte obiective tipizate pentru localitățile rurale;
- ✚ Modificarea cadrului normativ pentru asigurarea calității construcțiilor supuse tranzacțiilor
- ✚ Elaborarea și adoptarea unui Program Național de Implementare a Cadastrului Funcțional Urban Local ca Sistem Informațional Geografic (GIS) unitar pentru realizarea bazelor de date pentru cadastru imobiliar-edilitar, urbanism și amenajarea teritoriului, și fundamentarea acestui
- ✚ Perfecționarea legislației privind agenții constatatori la nivel local, consolidarea statutului de agent constator și de repartizare a amenziilor contravenționale la bugetul local unde a fost comisă contravenția

5.2. În domeniul creșterii veniturilor din impozitul pe imobil/funciar:

- Simplificarea și adaptarea impozitării pe proprietate la nevoile comunităților rurale.
- Eliminarea plafoanelor maximale la impozitul pe imobil și transferare către APL a dreptului de a decide valoarea maximală a tuturor impozitelor și taxelor locale, conform deciziei Curții Constituționale;
- Deblocarea procesului și mecanismului de evaluare de către APL a bunurilor imobile conform metodei comparative și în baza unei proceduri provizorii și simplificate până la realizarea evaluării masive (3-5 ani).
- Acordarea dreptului APL de a constata costul (valoarea) bunurilor imobiliare (terenuri, case) în scop de impozitare.
- Simplificarea sistemului de impozitare a bunurilor imobile (axarea acestuia pe o bază minimă la nivel național, multiplicată la coeficienți stabiliți pentru zone geografice diverse la nivel de localitate sau regional, determinate în baza gradului de acces la infrastructura publică – implicit stocul și cheltuielile curente finanțate anual pentru funcționarea acesteia).
- Actualizarea indicilor valorii de inventariere a bunurilor imobile prin Ordin a Ministerului Finanțelor.
- Anularea/revizuirea modului de acordare a facilităților/scutirilor la impozitul pe imobil/funciar precum și taxele locale prin compensarea venitului ratat de către bugetele locale și/sau transferarea competenței respective integrale către APL, care va decide independent categoriile de persoane care pot fi scutite sau beneficia de facilități.

5.3. În domeniul planificării urbane

- ✚ Stabilirea ca prioritate națională elaborarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
- ✚ Elaborarea și implementarea unui program național de elaborarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.
- ✚ Corelarea și unificarea cadrului normativ din domeniul urbanistic. Modificarea actelor normative și documentelor tehnice în domeniul urbanismului privind aplicarea uniformă a acestora.
- ✚ Crearea cadastrului funcțional urban ca instrument GIS .
- ✚ Consolidarea capacităților autorităților locale în elaborarea documentației de urbanism prin modificarea structurii și statelor de personal al APL, programe și activități sistematice de instruire/informare în domeniul urbanismului etc.
- ✚ Consolidarea competentelor APL in urbanism si în sistemul calitatii in constructiilor , la toate etapele : elibefrarea actelor permissive, receptia, post utilizarea constructiei, monitoringul constructiei si revizuirea distribuirii platilor (pentru perfectarea cadrului normativ in domeniul dat).
- ✚ Modificarea mecanismului de plată pentru eliberarea documentației de urbanism, de la plată fiscală la plata din costul/volumul investiției obiectului (de ex/ 0,5%). Plata respectivă ar putea fi între stat și APL. Plus, de scos plafonul de 50 mii lei, care este nedrept și nu corespunde realitatilor/costurilor reale.
- ✚ Elaborarea și aprobarea reglementărilor provizorii generale și simplificate de urbanism și amenajare a teritoriului (pentru localitățile unde nu sunt planuri urbanistice generale).
- ✚ Elaborarea de norme/cerințe diferențiate inclusiv pentru diferite categorii de localități: urbane și rurale.
- ✚ Elaborarea de standarde unice pentru seturile de date digitale ale documentației de urbanism și amenajare a teritoriului
- ✚ Elaborarea de standarde unice pentru seturile de date digitale necesare cadastrului rețelelor edilitare
- ✚ Consolidarea mecanismelor privind monitorizarea respectării și implementării corespunzătoare a planurilor urbanistice
- ✚ Elaborarea unui set de proiecte tip pentru obiecte de menire social-culturală (Sali de sport, săli polivalente, grădiniță, școală, etc.);
- ✚ Elaborarea unui set de proiecte tip a caselor de locuit individuale, pentru localitățile rurale.
- ✚ Dezvoltarea mecanismelor funcționale de cooperare intercomunitară și parteneriat public-privat, în domeniul amenajării teritoriului, arhitecturii și planificării urbane.
- ✚ Consolidarea capacităților instituționale ale APL în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului și construcțiilor, prin oferirea posibilității de exercitare a atribuțiilor ce le revin prin asociere a APL, cooperare APL, delegarea atribuțiilor către alt APL, inclusiv prin relaxarea restricțiilor pentru specialiștii/funcționarii din APL de a oferi asistență altor APL, în afara orelor de muncă.